

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS**

**CESAR HENRIQUE GONÇALVES DE ALMEIDA**

**ANÁLISE DOS GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA DOS  
MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO**

Osasco

2019

**CESAR HENRIQUE GONÇALVES DE ALMEIDA**

**ANÁLISE DOS GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA DOS  
MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentando  
à Universidade Federal de São Paulo como  
requisito para aprovação no curso de  
Bacharelado em Ciências Contábeis.

Orientador: Dr. Sandro Braz Silva.

Osasco

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Unifesp Osasco  
e Departamento de Tecnologia da Informação Unifesp  
Osasco, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447a ALMEIDA, Cesar Henrique Gonçalves de  
Análise dos gastos com segurança pública dos municípios  
de São Paulo / Cesar Henrique Gonçalves de Almeida. - 2019.  
25 f. :il.

Trabalho de conclusão de curso (Ciências Contábeis) -  
Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política,  
Economia e Negócios, Osasco, 2019.  
Orientador: Sandro Braz Silva.

1. Políticas públicas. 2. Segurança pública. 3.  
Comportamento de gastos. I. Silva, Sandro Braz, II. TCC -  
Unifesp/EPPEN. III. Título.

CDD: 657

## RESUMO

Este trabalho analisa o comportamento dos gastos com segurança pública dos municípios do Estado de São Paulo frente a um novo conceito de segurança pública que vem sendo discutido, dando ênfase a um trabalho planejado, integrado e não focado somente no policiamento ostensivo, como se subentende através do artigo 144 da Constituição Federal. Através de uma base de dados elaborada com informações obtidas por bases governamentais – FINBRA e SICONFI – pôde-se analisar os dados em duas partes: a primeira, quanto ao comportamento dos gastos municipais no período de 2013 a 2018, constatando-se um aumento gradual dos gastos das cidades, indicando a participação ativa delas no enfoque e combate à criminalidade de maneira preventiva e administrativa, conforme a análise das subfunções de despesa; e a segunda, quanto ao comportamento destes gastos por regiões metropolitanas, a fim de verificar o comportamento entre regiões mais populosas e menos populosas quanto aos gastos per capita.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Segurança pública; Comportamento de gastos.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the behavior of public security spending in the municipalities of the State of São Paulo facing a new concept of public security that has been discussed, emphasizing a planned and integrated work that is not focused only on ostensive policing, as implied by article 144 of the Federal Constitution. Through a database elaborated with information obtained by governmental bases - FINBRA and SICONFI - it was possible to analyze the data in two parts: the first, regarding the behavior of municipal expenditures in the period from 2013 to 2018, with a gradual increase in city expenditures, indicating their active participation in the approach and combating crime in a preventive and administrative manner, according to the analysis of the subfunctions of expenditure; and the second, regarding the behavior of these expenditures by metropolitan regions, to verify the behavior between more populous and less populous regions in terms of spending per capita.

**Keywords:** Public Policies; Public Security; Spending Behavior.

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.2 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA .....	7
1.3 OBJETIVOS.....	8
1.3.1. GERAL .....	8
1.3.2. ESPECÍFICOS .....	8
1.4 JUSTIFICATIVA.....	9
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>10</b>
2.1 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	10
2.2 PRINCIPAIS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS.....	11
2.2.1 LEI 4.320/1964 .....	11
2.2.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	12
2.3 MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA.....	12
<b>3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>15</b>
<b>4. RESULTADOS.....</b>	<b>16</b>
4.1 COMPORTAMENTO DAS DESPESAS NO PERÍODO .....	16
4.2 DESPESAS PÚBLICAS POR REGIÃO METROPOLITANA .....	19
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>24</b>

## 1.INTRODUÇÃO

De acordo com dados disponibilizados pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), através do Atlas da Violência de 2018, o Brasil registrou um número de 62.517 homicídios em 2016, equivalente a uma taxa de 30,3 mortes a cada 100 mil habitantes e durante o período de 11 anos, de 2006 a 2016, 553 mil pessoas foram assassinadas no país – número superior ao encontrado na Síria, por exemplo, que está em conflito armado desde 2011 e contabilizou em torno de 500 mil mortos no período.

Um elevado índice de violência traz ainda impactos negativos no desenvolvimento econômico e social. Um dos exemplos demonstrados no Atlas da Violência é o fato de pelo menos 50% da mortalidade da juventude masculina (de 15 a 29 anos) ser decorrente de homicídio. Tais dados demonstram o contexto de insegurança presente na população brasileira que passou a conviver com a violência e criminalidade no dia a dia e que passou a tratar tal tema como prioridade, sendo muitas vezes um dos determinantes para o sucesso político de um candidato.

O artigo 144 da Constituição Federal é quem define as responsabilidades dos governos Federal, Estadual e Municipal no que se refere à segurança pública, “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL,1988), e, embora ela reconheça a responsabilidade dos três entes federativos, ela acaba dando grande ênfase ao papel das polícias civil e militar, de responsabilidade dos Estados, no policiamento ostensivo e na solução da criminalidade urbana. Vem-se discutindo, porém, um novo conceito de segurança pública, dando ênfase a um trabalho integrado, cooperativo e planejado entre os entes federativos através de um pacto federativo, onde começa-se a questionar o papel dos municípios neste tema.

### 1.2 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA

Tendo os municípios o poder de interferir diretamente nas condições de vida da população local, impactando seu desenvolvimento econômico e social, eles são também grandes responsáveis pela sensação de segurança que seus moradores podem vivenciar, através de um diálogo mais próximo com as comunidades e a ampliação da participação pública nas

políticas de segurança. Em 2003, o Governo Federal instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública através de uma alteração da lei nº 10.201/2001, permitindo o financiamento de propostas municipais de prevenção da violência.

A criação, em 2007, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, cujo objetivo é o de atuar nas raízes socioculturais da criminalidade, articulando ações entre União, Estados e Municípios com políticas sociais e prevenção permitiu a estes a atuação definitiva no setor de segurança pública, outrora renegado aos Estados, refletindo em seus orçamentos anuais através de programas específicos para a redução da criminalidade local.

Por outro lado, o reflexo administrativo desse programa federal é a criação de um órgão gestor municipal voltado à segurança pública, podendo ser, por exemplo, uma Secretaria Municipal de Segurança, além dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI-M) que permitem a integração com os outros entes federativos e podendo existir também Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg's).

Com base na delimitação do tema proposto, a questão de pesquisa para o trabalho é: qual o comportamento dos gastos e dos municípios do Estado de São Paulo em relação à segurança pública nos últimos cinco anos?

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1. GERAL

Analisar o comportamento dos gastos com segurança pública dos municípios de São Paulo de 2013 a 2018.

#### 1.3.2. ESPECÍFICOS

- Revisar literatura do assunto;
- Levantar dados orçamentários dos municípios de São Paulo;
- Identificar os gastos com segurança pública entre 2013 e 2018 por função e sub função;
- Apresentar os resultados através de gráficos;



- Analisar os dados encontrados.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

Tendo em vista o papel assumido pelos municípios, de agentes formuladores de políticas públicas de segurança voltadas à prevenção e maior envolvimento da sociedade civil na discussão dos problemas, principalmente após a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública e de programas de repasse de verba como o Pronasci espera-se conseguir compreender o comportamento dos gastos municipais de cidades de São Paulo através da análise orçamentária da função e sub-função das despesas referentes à segurança pública.

Outro ponto de interesse é o fato da segurança pública ser fundamental para a convivência em sociedade, sendo determinante do ponto de vista residencial, comercial e turístico. Cidades com altos índices de violência acabam afastando possíveis moradores, novos comerciantes e novos turistas, contribuindo para o não dinamismo econômico da região. Assim, o presente trabalho também é um instrumento de fiscalização, pois possibilita ao cidadão ter ciência do quanto é dispendido em sua região metropolitana.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado exerce atividade financeira com o intuito de atingir o bem-estar da coletividade através da intervenção na economia mediante uma política econômica que visa, também, corrigir falhas de mercado e manter a estabilidade da economia para um crescimento sustentável. Estão contempladas nela as políticas fiscal, monetária, regulatória e cambial, sendo o orçamento público a ferramenta pela qual o Estado a estabelece através de leis.

Leis orçamentárias são redigidas e têm validade delimitada pelo ano fiscal, onde são estimadas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a empenhar, podendo sofrer alteração com a elaboração de leis ordinárias no decorrer do período, fixando novas despesas por exemplo. Segundo GIACOMANI (2018), "elaborar orçamentos públicos ou aprovar leis que criem ou aumentem despesas, necessariamente, envolve, considerar as reivindicações ou os pleitos existentes e decidir em quais finalidades alocar os recursos."

Assim, os recursos financeiros do Estado sofrem uma grande restrição: serão sempre limitados diante das novas demandas e, diferentemente do âmbito empresarial, no qual o montante da receita limita a despesa, no âmbito público a fixação da despesa define a receita estimada para subsidiar os gastos do ano. Ou seja, a arrecadação efetiva no período poderá ser maior ou menor que o valor estimado, podendo gerar déficits ou superávits orçamentários.

Visando "conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público" (MTO, 2020) princípios orçamentários são estabelecidos por normas infraconstitucionais, constitucionais e pela doutrina, sendo regras válidas para o processo orçamentário (elaboração, execução e controle/avaliação). Os três primeiros princípios apresentados abaixo são mencionados no caput do art. 2 da Lei nº 4.320/1964:

(i) Unidade ou Totalidade: delimita orçamentos únicos para cada ente federativo (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), ou seja, todas as receitas previstas e despesas fixadas devem integrar um único documento legal, a Lei Orçamentária Anual (LOA);

(ii) Universalidade: determina que a Lei Orçamentária Anual de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas mantidas pelo poder público, de órgãos, entidades, fundos e fundações;

(iii) Anualidade ou Periodicidade: delimita o exercício financeiro orçamentário, ou seja, o período de tempo pelo qual a previsão das receitas e fixação das despesas registradas na LOA se referem. Coincincirá com o ano civil de acordo com o art. 34 da Lei nº 4.320/1964;

(iv) Exclusividade: estabelecida pelo § 8ª do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual, salvo a autorização para abertura de Créditos Suplementares e contratação de operações de crédito, não poderá conter nenhum dispositivo estranho para à previsão da receita ou fixação da despesa; e

(v) Não vinculação da Receita de Impostos: estabelecido pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, determina que as receitas de impostos não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, estando livres para alocação racional conforme necessidade do ente federativo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o resultado do processo orçamentário, abrangendo apenas um exercício financeiro e é o documento que contém as receitas previstas e despesas fixadas a serem realizadas naquele período. Define, portanto, a gestão anual dos recursos públicos, viabilizando a realização de programas e Políticas Públicas. É composta pelos Orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social. Com sua aprovação, as despesas fixadas são apenas autorizadas para empenho no decorrer do exercício financeiro, de acordo com avaliação do gestor público.

## 2.2 PRINCIPAIS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS

### 2.2.1 LEI 4.320/1964

Além de dispor sobre normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos balanços das unidades federativas, possui princípios e dispositivos relacionados à forma e ao conteúdo da Lei Orçamentária Anual (PALUDO, 2017).

Segundo ela, integrarão a lei orçamentária um sumário das receitas, por fontes de arrecadação, e das despesas, por funções de governo acompanhadas de quadros demonstrativos e planos de aplicação dos recursos, discriminando as fontes de arrecadação das receitas e respectiva legislação e as despesas por dotação do Governo e da Administração, além da discriminação das receitas e despesas segundo categorias econômicas acompanhadas em quadros demonstrativos do programa anual de trabalho.

Já pelo art. 22 da referida lei, a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo será composta através de um projeto de lei, demonstrando a situação econômico-financeira do Governo, documentada com demonstração (i) da dívida fundada e flutuante, restos a pagar, saldos de créditos especiais e outros compromissos exigíveis; e (ii) da justificação da receita. O projeto de lei conterá a receita prevista e a despesa fixada para o exercício ao qual se refere e a receita arrecadada nos três últimos exercícios juntamente com a despesa realizada no último exercício financeiro.

## 2.2.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS

Na Constituição Federal, o Orçamento Público é tratado pelos artigos 165 ao 169. De acordo com os artigos constitucionais, o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são leis ordinárias, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, com tramitação especial e mais célere. O § 4<sup>a</sup> do art. 165 estabelece que “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

Os orçamentos anuais que devem ser apresentados pelo Executivo são os Orçamentos (i) Fiscal, que se refere aos Poderes da União; (ii) de Investimento das empresas em que a União detenha cota majoritária do capital social com direito a voto; e (iii) de Seguridade Social, constituído por todos os órgãos vinculados ao ente federativo, bem como os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público. Esses três orçamentos compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal veda, ainda, o início de programas não incluídos na LOA, a realização de despesas além do que foi fixado pela lei orçamentária, a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital e a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, conforme o princípio de não afetação das receitas, salvo raras exceções. É vedado também a abertura de crédito suplementar e a transferência de recursos entre categorias de despesa sem prévia autorização legislativa.

## 2.3 MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA

Embora a União tenha induzido a participação ativa dos municípios nas áreas de educação (ensino fundamental), a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, e saúde (atenção básica), o mesmo não ocorreu para a área de segurança pública que não é mencionada, por exemplo, no artigo 23 da CF que trata da responsabilidade compartilhada em políticas públicas entre União, Estados e Municípios, passando a ser discutida somente a partir da segunda metade dos anos 1990 (PERES; BUENO; TONELLI, 2016).

Motivado pelos altos índices de criminalidade e pela ineficiência do modelo de policiamento tradicional em combater a criminalidade urbana, novos formatos organizacionais e institucionais passam a ser discutidos, questionando a exclusividade dos Estados no campo da segurança pública, passando a envolver a administração pública e a sociedade civil, fazendo com que o problema deixe de ser visto como um assunto exclusivamente policial, tendo o município a capacidade de envolver a comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade (OLIVEIRA; TONELLI; PEREIRA, 2013).

Com o questionamento da exclusividade dos estados nas políticas de segurança pública, o seu entendimento deve ser revisto, adotando-se um conceito de segurança preventiva, no qual o município pode gerar informações fundamentais para orientar e fomentar políticas públicas nesse campo (RISSO, 2016) não usurpando, portanto, as funções do Estado, mas sim cumprindo legalmente suas atribuições, o que pode ter como consequência a médio e longo prazo a redução dos índices de violência locais (RICARDO; CARUSO, 2007).

Nesse sentido, fala-se em um “novo paradigma” de segurança pública, passando a ter um tratamento administrativo multidisciplinar, expandindo as esferas de governo responsáveis pela segurança pública para os municípios, e preventiva (KRUCHIN, 2013) baseado nas ideias de que os municípios são o ente mais próximo do cidadão e espera-se dele um protagonismo capaz de atender às demandas da população através de um modelo administrativo que incorpore mecanismos como secretarias, conselhos e fundos municipais (LIMA et al., 2014), podendo promover ainda maior racionalidade e integração das instituições voltadas à prevenção da criminalidade no âmbito local, instituir guardas municipais com funções suplementares à de guarda patrimonial e envolver a população na discussão local para ajudar a identificar os problemas e possíveis soluções que viabilizem a redução da violência (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008).

A indução, por parte da União, do papel dos municípios nas áreas de saúde e educação parece ter refletido também nas pesquisas produzidas de análises orçamentárias, tendo sido publicadas diversas pesquisas de acompanhamento dos gastos nessas áreas, mensurando sua eficiência, como por exemplo em um trabalho realizado por (ZUBYK et al., 2017), no qual constatou oscilação na aplicação dos recursos de saúde durante períodos de eleições municipais e/ou crises financeiras em municípios do Estado do Paraná, e outro realizado por (FIGUEIREDO, 2018) que estudou os gastos públicos municipais de Criciúma nessas duas áreas, ambos servindo como instrumento de fiscalização dos atos dos governos municipais para que se possa buscar por melhoria nos serviços públicos, não sendo a segurança pública dos municípios um assunto muito explorado quando se refere à análise orçamentária e comportamento dos gastos ao longo dos anos.

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Para obter os resultados acerca da problematização apresentada, o trabalho se caracteriza como sendo uma pesquisa descritiva que, de acordo com Gil (1999), é desenvolvida para descrever as características de uma população, fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis, buscando neste trabalho analisar as características dos municípios paulistas no que tange aos gastos com segurança pública.

Os dados serão apresentados através de uma abordagem quantitativa, buscando garantir a precisão dos resultados, evitando imprecisões e distorções de análise e interpretação para poder ter uma margem confiável quanto às inferências feitas (RAUPP; BEUREN, 2006).

Para atingir tais objetivos, foi elaborada uma base de dados a partir das informações disponíveis no SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e no FINBRA (Finanças do Brasil), abrangendo todos os 644 municípios do Estado de São Paulo durante um período de seis anos, de 2013 a 2018, contendo as despesas, por função e sub-função de segurança pública, sendo possível observar a relação dos gastos municipais em segurança pública com os demais, além de sua evolução ao longo do período analisado.

A amostra analisada acabou sendo reduzida a somente municípios que discriminaram despesa com segurança pública em algum dos anos do estudo, ou seja, 302 municípios. As subfunções de segurança pública, após identificadas, foram analisadas separadamente através de uma média de gastos per capita por município.

Posteriormente, a amostra de 302 municípios foi dividida em 16 regiões metropolitanas (Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São Paulo, Sorocaba e Vale do Paraíba e Litoral norte) e em quartis populacionais com o intuito de analisar qualquer discrepância que pudesse vir a ocorrer, como uma região metropolitana com baixo índice populacional e elevado gasto per capita com segurança pública, por exemplo.

## 4. RESULTADOS

Nesta parte do trabalho procurou-se esclarecer o objetivo geral e os objetivos específicos anteriormente estabelecidos através da apresentação dos dados coletados acerca dos gastos com segurança pública dos municípios do Estado de São Paulo. A análise dos resultados está estruturada em duas partes: (1) pelo comportamento das despesas realizadas com segurança pública, por função e sub-função de governo no período de seis anos (2013-2018); e (2) pela comparação regional metropolitana dos municípios em relação à média de gastos. Toda análise foi feita com base no número populacional, ou seja, per capita.

### 4.1 COMPORTAMENTO DAS DESPESAS NO PERÍODO

A partir da base de dados elaborada com as informações disponíveis no SICONFI e no FINBRA verificou-se que os municípios do Estado apresentaram cinco sub-funções de governo relacionadas à segurança pública, sendo elas: (i) administração geral; (ii) policiamento; (iii) defesa civil; (iv) informação e inteligência; e (v) demais funções de segurança pública. Vale salientar que dos 644 municípios do Estado, 342 não apresentaram despesas discriminadas por função referentes à segurança pública em nenhum ano observado, reduzindo a amostra analisada para 302 municípios.

Tabela 1: Análise do comportamento dos municípios quanto à divulgação da informação de Segurança Pública (SP)

<b>Análise do Comportamento dos Municípios quanto à divulgação da informação</b>	
<b>Contagem Variação Negativa no Período</b>	52
<b>Contagem Variação Positiva no Período</b>	195
<b>Municípios sem Função de Segurança - 2013</b>	55
<b>Municípios sem Função de Segurança - 2014</b>	51
<b>Municípios sem Função de Segurança - 2015</b>	43
<b>Municípios sem Função de Segurança - 2016</b>	38
<b>Municípios sem Função de Segurança - 2017</b>	39
<b>Municípios sem Função de Segurança - 2018</b>	31

Fonte: Elaboração própria

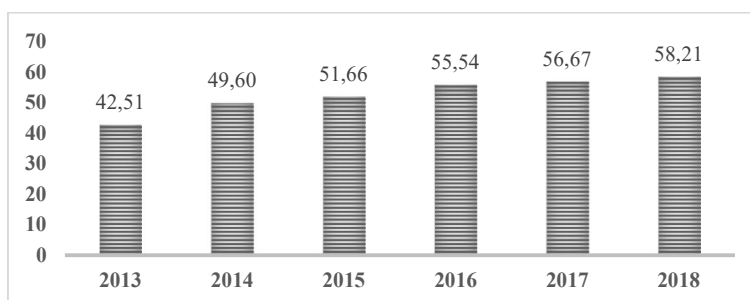
Dos municípios estudados observou-se que 195 apresentaram uma variação positiva nos gastos com segurança pública no decorrer do período, enquanto 52 apresentaram uma variação negativa: sendo que 21 municípios discriminavam gastos em 2013 e deixaram de dispende



qualquer valor com segurança pública em 2018, apresentando uma variação negativa de 100%; e ao passo que 10 municípios não discriminavam gastos em 2013, passaram a fazê-lo em algum momento e interromperam tal discriminação em 2018, ou seja, a função e as sub-funções voltadas à segurança não aparecem mais nos balanços orçamentários dessas cidades. A tabela 1 relaciona essas informações, sendo possível observar uma evolução gradual no número de municípios que passaram a ter despesa com funções de segurança pública:

A evolução gradual, e os dados quantitativos, podem ser expressos no gráfico abaixo, considerando todas as sub-funções anteriormente apresentadas, sendo possível observar uma variação positiva de 36,93% no aumento do gasto municipal entre 2013 e 2018, apresentando uma média per capita do período de \$52,52.

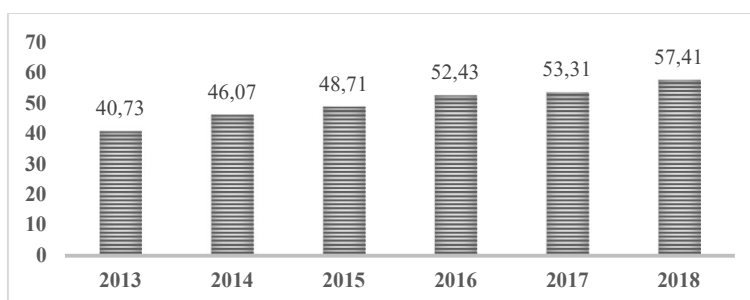
Gráfico 1: Gasto per capita com Segurança Pública



Fonte: Elaboração própria

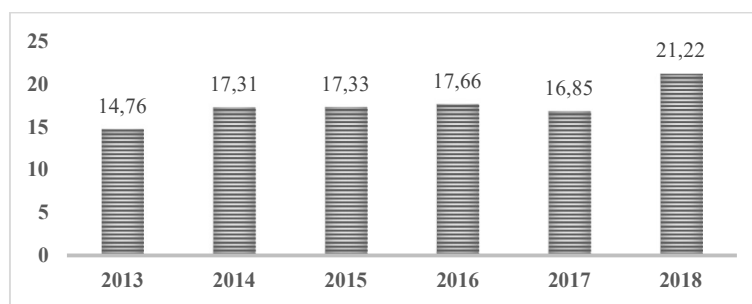
No que se refere às sub-funções da despesa, as despesas com policiamento apresentaram uma média de gastos per capita no período de \$49,85, enquanto liquidação de gastos com Defesa Civil representou uma média de gastos per capita de \$17,58. A média de gastos em ambas sub-funções variou positivamente no período, 40,94% e 43,82%, respectivamente, como se observa com os gráficos abaixo:

Gráfico 2: Gasto Per Capita com Policiamento



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 3: Gasto per Capita com Defesa Civil.



Fonte: Elaboração própria

Outro ponto a se destacar é o fato da sub-função “demais sub-funções de Segurança Pública” ter variado negativamente a partir de 2014 até desaparecer completamente dos balanços orçamentários em 2017 e 2018, ao mesmo passo em que a sub-função “Administração Geral” veio a aparecer a primeira vez em 2016 em 34 municípios indicando a princípio que os municípios passaram a discriminar as despesas com Segurança Pública nas outras categorias, reconhecendo sua importância e dando mais ênfase a uma política preventiva e administrativa, como se pode notar com, além do aparecimento de uma sub-função administrativa, da sub-função “Informação e Inteligência”, que apresentou, em 2018, uma preocupação por parte de 28 municípios em realizar gastos com o uso da tecnologia para a segurança populacional, através da implantação de câmeras de segurança e estações de trabalho, através da tabela abaixo:

Tabela 2: Quantidade de municípios que liquidaram despesa por sub-funções

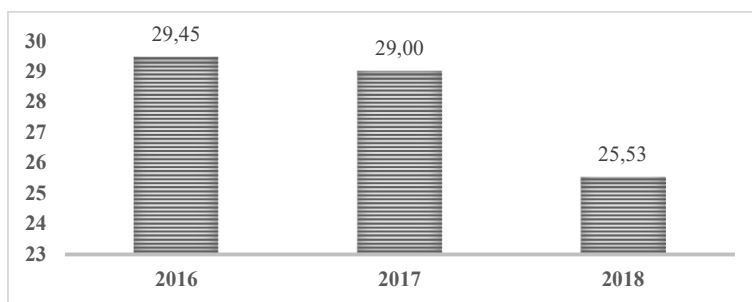
Ano	Demais Sub-funções Segurança Pública	Informação e Inteligência	Administração Geral
2013	47	6	0
2014	47	9	0
2015	45	11	0
2016	24	11	34
2017	0	9	37
2018	0	28	33

Fonte: Elaboração própria

Embora a sub-função “Administração Geral” tenha tido sua importância reconhecida na realização dos gastos por 33 municípios ao final de 2018, apresentou uma variação negativa na média de gastos per capita, entre 2016 e 2018, de 13,33%, com uma média de gastos no período em \$28,04.

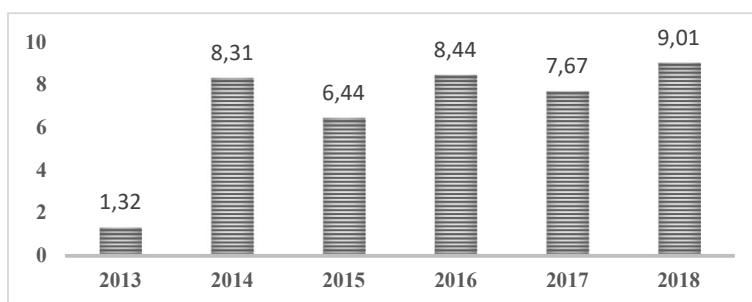
Por sua vez, a sub-função “Informação e Inteligência” variou positivamente em 582,03% e, embora a variação possa ser considerada alarmante, o gasto per capita ao final de 2018 foi de \$9,01. As informações referentes à administração geral e informação e inteligência podem ser observadas nos gráficos abaixo:

Gráfico 4: Gasto Per Capita com Administração Geral



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5: Gasto Per Capita com Informação e Inteligência



Fonte: Elaboração própria

## 4.2 DESPESAS PÚBLICAS POR REGIÃO METROPOLITANA

Na última parte deste trabalho, procurou-se dividir a amostra de 302 municípios em dezesseis regiões metropolitanas, a saber: Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São Paulo, Sorocaba e Vale do Paraíba e Litoral norte; com o intuito de identificar quais regiões ficaram acima, ou abaixo, da média geral de gastos com Segurança Pública, bem como comparar o gasto per capita entre regiões populosas e menos populosas através de quartis baseados na população total de cada região.

O primeiro quartil, com população mínima de 93 mil habitantes e população máxima de 495 mil, foi composto pelas regiões metropolitanas de Registro, Itapeva, Barretos e Marília. O segundo quartil, com população máxima de 800 mil habitantes foi composto pelas regiões metropolitanas de Araçatuba, Presidente Prudente, Franca e Central. O terceiro quartil, com uma população máxima de 2.109 mil habitantes foi composto pelas regiões metropolitanas de São José do Rio Preto, Bauru, Ribeirão Preto e Baixada Santista. Por sua vez, o último quartil, com população máxima de 20.723 mil habitantes acabou sendo composto pelas regiões metropolitanas de Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Campinas e São Paulo.

Com a divisão por região metropolitana constatou-se que apenas as regiões metropolitanas de Barretos, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Campinas e São Paulo apresentaram uma média de gastos superior à média per capita geral de \$58,21 ao final de 2018. Outro ponto a se destacar é que, no período estudado, os gastos municipais com Segurança Pública variaram positivamente em todas as regiões. A tabela abaixo consolida essas informações:

Tabela 3: Gastos per capita com Segurança Pública por Regiões Metropolitanas

Gasto per Capita com Segurança Pública							Variação no Período
Regiões Metropolitanas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Registro	0,20	0,50	0,56	0,96	1,10	1,96	876,85%
Itapeva	34,75	38,42	37,99	41,82	40,29	47,28	36,06%
Barretos	37,75	54,52	44,51	44,36	48,75	59,86	58,56%
Marília	11,52	18,25	13,65	13,37	14,22	13,60	18,01%
Araçatuba	37,58	56,18	52,15	48,90	59,52	44,53	18,50%
Presidente Prudente	13,42	15,98	16,09	18,32	19,41	17,84	32,86%
Franca	27,69	34,57	37,24	40,98	44,93	48,72	75,94%
Central	19,21	19,68	19,99	21,58	19,96	25,90	34,88%
São José do Rio Preto	18,29	23,24	20,76	20,86	20,36	18,95	3,59%
Bauru	5,72	9,48	10,04	13,37	14,06	13,64	138,58%
Ribeirão Preto	27,87	31,00	31,15	34,49	33,21	35,79	28,45%
Baixada Santista	65,23	69,17	74,18	91,87	83,06	76,53	17,33%
Vale do Paraíba e Litoral Norte	50,86	53,00	50,27	63,66	65,44	69,17	35,99%
Sorocaba	42,02	43,91	48,23	48,24	53,31	59,96	42,69%
Campinas	70,31	82,22	87,11	90,85	93,11	97,84	39,15%
São Paulo	49,13	61,21	65,55	69,40	68,60	65,07	32,45%
<b>Total Geral</b>	<b>42,51</b>	<b>49,60</b>	<b>51,66</b>	<b>55,54</b>	<b>56,67</b>	<b>58,21</b>	<b>36,93%</b>

Fonte: Elaboração própria

A análise inter-regional dos quartis permitiu constatar que a maior variação positiva de gastos com Segurança Pública se deu nos municípios presentes no primeiro quartil, com média populacional de 314 mil habitantes e gasto per capita de \$30,67 em 2018 com uma variação

total no período de 45,68%. O segundo e o terceiro quartil, com média populacional de 638 mil e 1.169 mil habitantes, variaram respectivamente, 39,93% e 23,75% e realizaram, per capita, uma despesa de \$34,25 e \$36,23. Por sua vez, o último quartil, com média populacional de 14.430 mil habitantes apresentou no período uma variação positiva de 37,44%, com gasto per capita de \$70,05, muito acima da média geral. Por sua vez, o aumento de gastos per capita acompanhou o aumento populacional em todos os anos analisados, como pode-se observar na tabela abaixo:

Tabela 4: Análise inter-regional por quartil

Quartil	Média Populacional	Gasto per capita						Variação Período
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	
1	314.830,18	21,06	27,92	24,18	25,13	26,09	30,67	45,68%
2	638.982,21	24,47	31,60	31,37	32,44	35,95	34,25	39,93%
3	1.169.198,91	29,28	33,22	34,03	40,15	37,67	36,23	23,75%
4	14.430.169,35	50,97	57,99	60,56	65,54	67,43	70,05	37,44%

Fonte: Elaboração própria

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o comportamento dos gastos com segurança pública dos municípios do Estado de São Paulo, refletidos em seus balanços orçamentários, entre os anos de 2013 e 2018, tendo em vista que a Constituição Federal, através do artigo 144, acaba dando grande ênfase ao papel das polícias civil e militar e ao policiamento ostensivo frente à um novo conceito de segurança pública, com ênfase em um trabalho integrado, cooperativo e planejado com participação ativa dos municípios.

A instituição do Fundo Nacional da Segurança Pública em 2003, permitindo o financiamento de propostas municipais de prevenção da violência e a instituição, em 2007, do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania em um planejamento articulado entre União, Estados e Municípios na atuação das raízes socioculturais da criminalidade convergem para o novo conceito de segurança pública, pensado também administrativamente e como modelo de gestão, diferentemente do conceito antigamente enraizado de policiamento ostensivo de responsabilidade dos Estados.

Este novo conceito envolve ativamente os municípios e seu reflexo pode ser observado através de cada balanço orçamentário que conterà as despesas discriminadas por função e subfunção de Segurança Pública. Assim, para atender aos objetivos geral e específicos do trabalho foi elaborada uma base de dados com as informações disponibilizadas pelo FINBRA (Finanças do Brasil) e pelo SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) contendo os gastos realizados em cada ano orçamentário, analisando-se o comportamento das despesas no período e as despesas realizadas por regiões metropolitanas.

Assim, pôde-se observar que dos 302 municípios estudados, 195 apresentaram um aumento de gastos no período, enquanto 52 municípios apresentaram uma queda de gastos e, enquanto 55 municípios não realizaram nenhuma despesa em 2013, esse número caiu para 31 municípios em 2018, demonstrando uma preocupação maior destes em participar ativamente nesse novo conceito de segurança pública. Destes 31 municípios em 2018 que não apresentaram qualquer gasto vale salientar que 21 realizaram despesa em 2013 e deixaram de fazê-lo em algum momento no período.

A evolução de cidades que passaram a desempenhar um papel ativo na segurança pública foi acompanhada de um aumento de gastos na Segurança Pública, em geral, aumentando, em média, 36,93% ao final do período, com uma média per capita final de \$58,21.

Quanto às subfunções, a média de gastos per capita com policiamento aumentou positivamente, juntamente com a média de gastos com defesa civil em 40,94% e 43,82%, respectivamente.

Uma das subfunções, “Demais subfunções de Segurança Pública”, desapareceu dos balanços orçamentários acompanhada pelo surgimento da subfunção de Administração Geral que veio a aparecer pela primeira vez em 2016 em 34 municípios e um aumento no número de municípios que passaram a gastar com o uso da tecnologia para a segurança populacional, com câmeras de segurança e estações de trabalho em 28 municípios ao final de 2018, através da subfunção de Informação e Inteligência.

Embora a parte administrativa na prevenção da criminalidade tenha tido sua importância reconhecida em 33 municípios ao final de 2018, ela teve uma queda dos gastos de 13,33% em 2018 em comparação à 2016, o primeiro ano em que foi reconhecida nas cidades.

Já com a divisão por região metropolitana, se observou que apenas seis regiões apresentaram uma média de gastos superior à média geral de \$58,21 no último ano estudado, a saber: Barretos (\$59,86), Baixada Santista (\$76,53), Vale do Paraíba e Litoral Norte (\$69,17), Sorocaba (\$59,96), Campinas (\$97,84) e São Paulo (\$65,07).

A análise inter-regional dos quartis permitiu observar ainda o aumento de gastos per capita com segurança pública conforme o aumento populacional, ou seja, as cidades mais populosas gastam mais, em média, do que as cidades menos populosas, como se evidenciou anteriormente com o quarto quartil apresentando a maior média de gastos, \$70,05, e população média de 14.430 mil habitantes vs o primeiro quartil apresentando a menor média de gastos, com \$30,67 e população média de 314 mil habitantes. O segundo e terceiro quartis, com populações médias de 638 mil e 1.169 mil habitantes, das cidades divididas em regiões metropolitanas conforme o número populacional apresentaram dados intermediários, com gastos de \$34,25 e \$36,23 respectivamente, abaixo da média geral.

Espera-se, com os resultados obtidos, ter contribuído para as futuras pesquisas acerca da segurança pública municipal, bem como para a obtenção do entendimento do efeito da participação das cidades na prevenção e combate da criminalidade em um novo conceito de segurança pública, não voltado apenas ao policiamento ostensivo, mas também à uma política preventiva e administrativa refletida em cada balanço orçamentário. Por fim, o estudo se limita por dispor de dados brutos referentes à segurança pública, faltando comparabilidade com outras áreas igualmente essenciais para o convívio em sociedade, tais como educação, saúde e infraestrutura.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 05 de jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm) >. Acesso em 11 de jul. 2019.
- BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento. MTO 2020**. Brasília. Edição 2020 (4a versão). Disponibilizada em 30 de Julho de 2019. Disponível em: < <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao4.pdf> >. Acesso em 15 de set. 2019.
- CERQUEIRA, D et al. **Atlas da Violência 2018**. IPEA. 2018. Disponível em < [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33410&Itemid=432](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432) >. Acesso em: 6 jun. 2019
- DE MATTOS RICARDO, Carolina; CARUSO, Haydee GC. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: < <http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/10> >. Acesso em 01 de set. 2019.
- DE OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende; TONELLI, Dany Flávio; PEREIRA, José Roberto. **O problema da (in) segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 7, n. 1, 2013. Disponível em: < <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/202> >. Acesso em 19 de set. 2019.
- FIGUEIREDO, Henrique Alano. **Estudo dos gastos públicos municipais de Criciúma: percepção sobre série histórica de 2004 a 2017**. 2019. Disponível em: < <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6685> >. Acesso em 02 de set. 2019.
- GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019. 326 p.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999. Disponível em: < <https://biblioteca.isced.ac.mz/handle/123456789/707> >. Acesso em 12 de jun. 2019.
- KRUCHIN, Mariana Kiefer. **Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 7, n. 1, 2013. Disponível em: < <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/204> >. Acesso em 08 de set. 2019.
- LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales et al. **Gestão municipal da segurança pública: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência**. Revista de Políticas



Públicas, v. 18, n. 2, p. 399-414, 2015. Disponível em: < <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3168> >. Acesso em 29 de set. 2019.

PALUDO, Augustinho Vicente (2017). **Orçamento Público, AFO e LRF 2017: Teoria e Questões**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2017.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. **Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: < <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/693> >. Acesso em 09 de set. 2019.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. **Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 2, n. 1, 2008. Disponível em: < <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/24> >. Acesso em 17 de ago. 2019.

RISSO, Melina Ingrid. **Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: < <http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/691> >. Acesso em 13 de set. 2019.

ZUBYK, Adriana Ribeiro et al. **Eficiência na gestão dos gastos municipais em educação e de saúde: um estudo baseado na análise envoltória de dados no Estado do Paraná**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 38, n. 1, p. 123-139, 2019. Disponível em: < <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/39191> >. Acesso em 05 de set. 2019.